

私人资本，公共利益：

公私合营是基础设施项目成功的驱动

罗伯特·普恩特斯，李治国 译

2014 年 12 月

概要

尽管基础设施建设在维持国民经济增长与健康运行方面起着基础性和多面性的作用，但是多年来，美国对基础设施项目的投资并不充足。¹ 当下政治机制障碍、财政环境困难、项目复杂性增大以及不同领域需求巨大，这些迫使各国领导人不得不为投资和经济运行的资金来源探索新的方式，以确保其国民经济在接下来的十年间的持续增长。

该探索意味着各级政府与私人投资者需要就众多项目的交付、融资和维护达成一揽子新协议安排。这已经超越了简单的私有化范畴，真正的核心是政府机构、私营企业、融资机构和一般公众之间的利益。现如今，很多国家均已经通过这种方式成功开发建设了基础设施项目。

这种公私合营（中国一般称“政府与社会资本合作”，译者注）被理解为解决美国所有基础建设挑战的灵丹妙药或公司对重要公共资产的收购。然而事实并非如此。一个得以良好执行的公私合营方案仅是公众基础设施项目采购或管理的另一种有效方法，尽管这是一种全新且愈受欢迎的方法。² 这一方法愈发受欢迎可归因于一系列因素，包括预算紧缩、项目复杂性增加、物有所值提高、利用私营部门专业经验的需求增大以及公共部门优先顺序的改变。

然而，广大公众对公私合营范畴的理解与其地位的上升并不匹配。

本文旨在通过简要介绍公私合营基本结构、如何考量相关风险和回报的分担以及这些安排背后的目的和理由，以便解决这种不匹配问题。本文是在大量背景调查研究以及与政府部门和私营企业主要实践者直接访谈的基础上撰写的。更重要的是，本文为政府部门负责人在考虑 PPP 时提供了九大建议，并希望能够作为以公共利益为出发点实施 PPPs 项目的指引。

- 1. 在国家层面上创立强有力的法律框架。** 为确保公共部门有权实施该交易，并使私营部门降低不必要的政治风险，PPPs 需要强有力的法律基础做保障。
- 2. 依据可量化的公共目标确定项目优先排序。** 并非所有的基础设施建设项目均适合 PPP 模式，所以对决策者而言，需要通过经济与财政分析，以确定该交易所产生的社会、环境与财政影响，然后再做出采购决定。
- 3. 选择对政治有益的项目。** 一个成功的 PPP 项目通常要求对持续变化的政治环境有切合实际的把握。
- 4. 了解私营部门的需求。** 紧密合作关系的基础是能够找到利益的结合点，因此，必须知道什么使项目对私营部门投资者具有吸引力，这是非常重要的。

5. **找到正确的收入来源。** PPPs 并非免费的，他们需要在项目所在区域能够找到持续且有弹性的收入来源，以确保长期的投资收益回报。
6. **制定清晰透明的流程。** 程序化与规范化将为公私合营营造良好市场环境，为公共部门与私人部门提供通向成功的清晰路径。
7. **组建一个授权团队。** 组建一个授权的公共部门团队，该团队有权作出采购决定并执行，这对任何成功的 PPP 项目而言是至关重要的。
8. **积极与利益相关者保持沟通。** PPPs 项目本身就是一个复杂的交易，其要求大量的公众参与，以确保项目为所在社区谋取利益并尽可能按最高标准执行。
9. **对合作关系进行监督并从中学习经验。** PPPs 项目需要长期关注每个细节，这就要求细致的监督，面对变化情况时的灵活性及从错误中汲取教训的意愿，公私合营通常需要数十载的细致关注，这需要对其进行深入的监督，并在面对持续变动外部环境时具有一定灵活性，以及从错误中汲取教训的自主性和主动性。

I. 什么是公私合营基础设施项目？

公私合营基础设施项目的精确定义是晦涩难懂的，因为涉及到非常广泛的交易结构与资产种类。然而，可以将公私合营最简单地理解为公共部门机构与私营公司（一般是指特许经营者）之间签署的具有法律约束力的合同，在这些合同中，合作者同意将一个基础设施建设项目中的内在风险与收益按照一定比例进行分配。³

在大多 PPP 发达的市场，例如英国，该风险与收益分配结构更狭义的指约定私营部门设计、建造、融资并在预先设定的一段期限内运营与维护（也被称为 DBFOM）基础设施的协议。⁴作为交换，公共部门基于该资产的状况提供持续性支付（即通常所说的可用性支付），或者允许私营部门收取由此项目产生的通行费或其它费用。

尽管联邦政府努力拟定一个全美适用的统一定义，但在国内这一术语的定义仍未最终形成，且随着听众的不同而变化。⁵在美国，PPP 的范围从高度整合的 DBFOM 模式到简单安排（如私营部门仅负责项目设计、施工和建设中的某一工作，即“设计-建设”）无所不包。

公共部门机构在采购基础设施 PPPs 项目过程中，可以选择私营部门参与这一过程中任何环节，且经常选择这一过程中的中间部分。考虑到该基础设施项目资产的特殊性、当地政治限制、现有合同义务、融资成本或其他限制，公共部门机构可能会选择私营部门仅参与其中的部分环节。例如，他们可以选择成立一个 PPP，来对一个学校项目进行设计、建设和融资，但是因与工会组织有合同，不参与这所学校的管理和维护工作。

表 1 显示许多类型 PPP，以及公共部门和私营部门分别负责的因素。该表显示，例如，公共部门通常负责确定基础设施建设需求。同样，私营部门几乎主要负责签订合同，建设该项目。⁶

表 1. PPP 合同中私营部门的不能介入程度

	确定基础设施建设需求	提议解决方案	项目设计	项目融资	建设	运营与维护	所有权
竞标/建造	公共部门				私人部门	公共部门	
设计/建造	公共部门		私人部门	公共部门	私人部门	公共部门	
设计/建造/融资	公共部门		私人部门			公共部门	
设计/建造/融资/运营/维护	公共部门		私人部门				公共部门

引自：布鲁金斯分析与专家访谈

融资安排与监管能力也基于公共与私营部门的特殊需求。然而，PPP 通常是基于同一基本结构的某种变化。公共部门拥有该基础设施资产的所有权，但是与私营部门签署正式协议进行融资、建设、运营与维护工作。

特许经营者（私营部门）通常由一个融资团队、一个工程或开发商企业组成，他们从通行费，费用或使用基础设施资产的地方纳税人处获得收入。此外，一些 PPPs 项目涉及“可用性付费”，在此情形下，公共部门定期向私营部门付费，以确保该基础设施资产运营良好并向公众开放使用。⁷ 公共部门将对整个流程进行监管，以确保特许经营者遵守 PPP 合同中的所有条款。

尽管并非不可能，但 PPP 定义和结构的广泛性使对其进行归纳有一定的难度。因此，本文中最主要的实践与案例研究均与 DBFOM 采购相关。尽管许多经验适用于多数有限合作关系，但是本文旨在告知决策者，在最复杂的 PPP 模式中哪些是最重要的问题。

II. 如何进行利润分配和风险分担？

经过深思熟虑的项目利润分配与风险分担安排是 PPP 成功的基石。尽管具体条款因项目而异且与合作各方的具体需求紧密相关，但是也有一些通用最佳实践。⁸ 其中，利润分配方案通常而言更简单些。从最基础的层面来讲，公共部门将基础设施项目资产中的部分建设和/或维护成本转至私营部门承担，通常不直接承担任何财务风险。此外，为获得运营该项目的权利，特许经营者可能要向公共部门支付一次性费用，在某些情况下，会是多次付款或进行利润分配。私营部门将获得长期经常性的收入来源，可以是通行费，服务费，或可用性支付。

风险分担，恰恰相反是非常复杂的。这些协议可能采用非常多样的形式，经常专门为某个项目所量身定制。但是这些合同中通常会使用下述图 2 中所述的不同但相关的类型或风险分配模式。

图 2.PPP 项目中典型风险分担责任模式

风险类型	公共部门	私营部门	分担
监管/立法	X		
政府违约	X		
规划和设计		X	
许可与批准		X	
建设		X	
专业人员与劳动力		X	
运营/维护		X	
融资/市场		X	
私营部门违约		X	
政治			X
不可抗力			X
需求	因项目而异		

引自：英国财政部修订案

一般而言，拥有该资产所有权的公共部门合作者将承担监管或立法变动所可能给该项目带来的全部风险。例如，如果通过的法律要求对所有桥梁进行 24 小时视频监控，那么公共部门就要承担在现有资产上安装所有相关设备的额外费用。公共部门合作者也将承担政府违约的风险，而且，如果公共部门合作者未能如约付款或未能履行其他合同义务时，还要承担相关费用和罚金。

私营部门通常要承担与该项目相关的大部分或全部规划与设计风险，在早期，这意味着特许经营者需要自己承担该资产的工程开发、技术与美观效果的所有费用。这些关键因素将影响整个项目的运营与全部成本，因此这些因素将作为公共部门对项目竞标者进行评估的基础。一旦这些规划

最终确定下来，那么获得所需许可和批准的相关风险则全部由私营部门承担。这是一个很紧凑的过程，需要与地方、州和联邦政府进行谈判。

在完成设计并获得许可后，特许经营者将承担按照 PPP 协议中的要求进行资产建设或升级所带来的风险。建设风险包括劳动力价格或建材成本浮动风险，按照设计图纸进行施工遇到的问题，及一般的工程延期风险。此外，为工作人员及劳动者购买保险的风险，例如工伤，也需要由特许经营者承担。⁹

即便该项目实际完工，项目相关风险并没有停止转移。与该资产运营和维护相关的责任与成本仍然转移至特许经营者。这些日常维护与运营可能涉及定期维修、人员管理、提供客户服务或保证该基础设施资产良好运营所需的任何其他事项。

财务风险也将由私营部门直接承担，这一风险包括资本市场上利率的非预期性浮动，可能会损害该项目的债务结构。该财务风险将直接影响特许经营者自己的资产负债表，因为特许经营者的收入将取决于保持基础设施资产可用性和状况良好。如果私营部门在履行本协议过程中发生任何违约，公共部门将有权对特许经营者进行处罚，或者在某些情况下，甚至终止该 PPP 协议。

其他风险将由公共部门与私营部门共同分担。例如，分担政治风险，因为他们将耗费资源投资于可能无果而终的项目。¹⁰ 大型不可预见事件的风险，通常被称为“上帝行为”或“不可抗力”，也通常双方分担。¹¹ 这些风险范围很广，包括恐怖主义袭击，不可预见的气象及地质事件。

需求风险通常与项目具有高度的相关性。需求风险指项目资产实际使用者的数量少于该项目预期承载数量的可能性，将导致通行费，收费，价格或票价减少或降低。在标准的 PPP 协议中，公共部门将实际收入低于预期的风险转移至特许经营者，并将该可能性反映到合同价款中。近期案例有，印第安纳州收费公路项目，在 2010 年，私营合作者预计该收费公路每年平均通行付费卡车数量接近 1100 万辆，然而通行车辆仅为预计数量的一半。¹²

然而，公共部门也可能因某些原因承担部分需求风险，特别是对于那些社会公平和环境相关的问题。例如，对收费公路特许经营者而言，出于利润最大化之目的，他们反对拼车出行，因为这会减少他们的收入。但是公共部门出于公平或环境因素考虑则鼓励拼车出行。为协商双方的利益，公共部门会选择向特许经营者提供补贴，以补偿其收入损失。这一合作模式已经在弗吉尼亚州 495 号快车道项目里得以实施，以平衡各方的“目的”。¹³

III. 为何要采用公私合营？

基础设施 PPPs 项目是很复杂的，需要扎实的经济分析、冗长的谈判、强有力的公共监督、长期的承诺、政治领导，并迫使公务人员与政策制定者掌握一系列相关的新技能。3.6 万亿市政债券的发行使得公共部门能够为基础设施建设筹措资金，而且公共采购部门本身具有的负面特性所带来的风险也增加了其复杂性。¹⁴ 尽管面临诸多困难，PPPs 在多种不同情况下均具有重要意义：

- **债务限制** — 全国范围内各个城市和州共发行了大约 3.6 万亿美元的未偿债券。¹⁵ 这些债券筹措资金大部分使用在很多独立基础设施系统中，包括，公共水设施、运输机构和交通部门。这一巨大债务将增加借贷成本，且导致新发行的债券对决策者与公众失去吸引力，而且在某些情况下，因法定债务限额原因，导致根本不能发行任何新债。¹⁶

PPPs 结构可以使公共部门利用私营部门资金对某个项目进行融资，从而避免其长期债务责任。这并不意味着该系统的用户不会承担更高的成本，或者公共部门可避免额外预算开支。然而，这意味着融资、建设及维护的成本不再直接由政府承担。

作为条件，公共部门承诺与私营部门分享收益，或者基于该设施的可用性和状况直接向私营部门支付固定的成本。这绝不意味着采购部门可以“免费”获得，但是却允许公共部门降低前期借贷成本，并在某些情况下，甚至可以就资产的运营权收取一次性的现金支付。然而，应该认识到的是，因交易结构不同，这些交易可能使未来的预算失去灵活性，并最终使用户或纳税人长期承担更多成本。例如，可用性支付可能被认为是一种“债务”，因为它要求有持续性的公共开支和有约束力的公共预算义务。

里亚尔托公共设施当局

2010 年，里亚尔托，一家位于加利福尼亚州的水资源公共企业，面临着一系列的环境、运营与资金困难。来自一家关闭的军需品工厂的污染使水处理活动举步维艰，因此需要从邻近地区花高价购买水，并引发了严重的公共安全担忧。¹⁷多年来，该水资源公共设施系统的老化设施维护迟滞，缺乏改造，导致水资源主管道多处破裂及服务质量不达标，从而损害了 48,000 客户的利益。¹⁸长期缺乏资金的系统面临退休金负债问题，这已经对公共企业在免税市场进行可负担的资金募集能力增加了压力。¹⁹

市政府本身不具有自己解决所有这些问题的能力。经济大萧条对于从 21 世纪初期几乎违约中走出来的但仍处于不堪一击状态的财政更是沉重的打击。²⁰经过对市政府牵头设计几种重新募集资金方案的细致评估，里亚尔托选择采用 PPP 来解决这些公共设施的困境。市政部门特别重视与大部分社区、工会工人和企业现有员工就主要控制权和质量问题达成多数共识。²¹更重要的是，里亚尔托并不急于达成交易，而是花费了近两年时间来确定最适合他们需求的选择标准与流程。²²

经过不懈的努力，最终里亚尔托与威立雅水务（一家大型水资源运营商）和泰伯洛克资本（一家专门从事基础设施 PPPs 项目的知名私募公司）签订了 30 年的特许经营协议。²³为了提高工会工人的重要性，尤里克（一家大型的工人拥有的保险与投资公司）也与泰伯洛克资本一同作为此交易的最大权益合伙人之一。²⁴与工会之间的合作导致签署了全面的劳动协议，该协议将确保所有现有雇员将保留其工作岗位至少 36 个月，并可获得额外的培训。²⁵

重组后的水资源公共企业，变更为里亚尔托水资源服务局（RWS），接管了水资源公共设施的运营、维护、融资与现代化事务，作为交换，其将有权按照费率调整公式从地方税纳税人处获得收入。²⁶作为回报，RWS 向市政府提前支付 3000 万美元，偿还公共企业的 2740 万美元债务，并同意向水资源系统改造提供 4200 万美元资金。²⁷该交易将该运营公共设施的所有运营风险与财务风险均转移至 RWS，同时缓解了市政府的预算困境。

- **私营部门专业知识** - 尽管公共部门可以为项目提供重要的专业知识，但是很多私营部门拥有的专业技术、材料和管理技术，往往超过单个政府机构或部门能力范围。PPPs 模式可以通过将私营部门完全纳入到采购过程中，从而利用他们的先进理念与广泛经验。²⁸

无论是绿地项目还是褐地项目，公共部门和私营部门在基础设施项目初始阶段的合作可以带来许多创新。这些创新性体现在新型材料、更快的项目交付、技术使用增加、运营效率提高、建筑技术提高。²⁹ 一个公开的 PPP 采购流程，为公共部门从未考虑过的新理念的产生提供了可能性。

弗吉尼亚州 495 号高速公路

Washington Beltway 因拥堵而广为人知。INRIX，一家交通数据提供者，最近将华盛顿作为美国第十大最拥堵的大城市，拥堵路段主要围绕着连接城市与上班族居住的郊区的通道走廊。³⁰ 弗吉尼亚 I-95 立交桥与 Dulles Access/Toll 公路之间长约 14 英里的 Capital beltway 延长线的问题特别突出。

通过新建道路这种传统方式来缓解该段道路拥堵情况的成本高昂，且政治上不利，还要求州政府必须拆迁至少 350 位当地居民。³¹ 经过近 20 年时断时续的规划工作，弗吉尼亚州运输部

（VDOT）从一家大型私营建筑商 Fluor Daniel 公司收到了一份非应标建议书，该方案称，沿着高速公路开设几条动态收费公路。

所提出的 High Occupancy Tolling (HOT) 通道将使用新的监管技术和先进的价格计算法，使交通流量及收入最大化，并缓解拥堵状况。根据实时拥堵状况，收费标准也将相应变化。（即，在拥堵高峰期，将向司机收取高额通行费，反之则相反）。而且，他们不会要求对现有高速公路进行扩建，因为将在高速公路中央内侧添加通道。

尽管大多州还不具备处理非应标建议书的能力，但是 VDOT 在内部专门成立了一个 PPP 部门，运输部 PPP 办公室（OTP3），主要职责就是要寻求此类合作。根据 OTP3 的指南，弗吉尼亚能够与 Fluor 开发 PPP 项目，以在 2012 年 11 月启动行车道管理项目。³²

在本案中，VDOT 通过使用其完善的 PPP 流程，将开发复杂且具有创新性的交通项目的规划与设计风险转移给了私营部门，与此同时，获得使用交通管理模式的能力，这一模式远超过其内部专业知识及技能。目前，从 HOT 行车道获得收入并未达到预期，但是通过该 PPP 结构，州政府获得了一项领先的技术系统，将该道路通行能力提高了 50%，且没有承担收入不足的需求风险³³

- **物有所值**—PPPs 几乎不可能是成本最低的基础设施采购方法，原因如下。³⁴一方面，PPPs 的交易成本通常要比传统竞标建设合同要高，平均占项目全部价值的 10%。³⁵此外，私营部门借贷成本一般要高于公共部门，因为政府能够利用免税市政债券市场。³⁶尽管有这些限制，但是精心设计的 PPP 结构公私合营能够为公共资金带来更多价值。该价值可以通过许多方式获得。

受投资人与股东利润分配需求的驱使，相比于公共部门而言，私营部门更不愿意发生成本超支和项目延期情形。因此，将建设、运营和/或需求风险转移至私人企业将会为公共部门节省一定的开支，因为如果该项目完成时间比预计时间要长，费用超过预算、或表现不佳，纳税人不再承担这些成本开支。那些负责基础设施资产的公司和联合体就必须选择更耐用的材料或更有效的技术，来降低全生命周期的成本。在短期内，这也许不是最廉价的方法，但长远来看，可以通过降低能源消耗、减少维护成本或增加应变能力来节约更多成本。

长滩，加利福尼亚州法院

长滩法院建造于 1959 年，长期以来被认为不适合进行庭审工作的地方，其天花板塌陷，白蚁滋生，过度拥挤严重影响了建筑的正常运营。³⁷

2007 年，当加利福尼亚州法院行政办公室（AOC）司法委员会开始考虑选择重建这些老旧建筑时，他们选择的采购模式为如何更好利用资金价值，而非选择最便宜的方式。经过可行性研究与法律分析，他们提出了一系列质量要求并公布了招标邀请函，以评估 PPP 所能实现的目标。

通过物有所值（VFM）分析，AOC 将 PPP 方案与传统竞标-建造采购模式进行了比较。他们认为，最能提高该项目使用期内价值的方案来自于由 AECOM、Clark Construction，江森控股以及 Meridiam Infrastructure 联合体提出的模式。AOC 将继续拥有这些建筑设施的所有权，但是将根据法院建筑的状况和可用性向联合体每月支付一定费用，持续 35 年。³⁸

通过将建筑与运营风险一并转移，以及使用先进材料和节能措施，该项目最终成本比 AOC 初始预算低 15%，并且项目提前了 11 天交付。³⁹

- **非固有政府资产**—在州和地方政府所拥有并运营的一系列基础设施建设资产中，由于多种原因，可能对其机构的职能不再重要，或者不再具有明确的政府职能。这些资产可能包括停车场、港口设施、水资源及电力设施、建筑物、闲置资产或者甚至在现有道路或交通运输设施上开发不动产的权利。

PPPs 是公共部门对这些未开发或非固有政府资产进行货币化或改造的一种方式，同时并没有放弃所有权。这种方式不仅能保证公共部门对这些资产的合理使用进行监管，也使政府部门在 PPP 特许协议结束后对其本身的作用进行重新评估。更重要的是，这些协议会带来新的收入，因为私营部门特许经营者通常会为获得长期运营权而向政府部门预付一次性费用。此外，该资产开发本身能够刺激当地经济，而且在带来税收收入增加的同时，增加财产价值。

巴尔的摩港口，Seagirt 码头

巴拿马运河的扩建迫使美国境内所有的港口重新评估其本身在全球供应链中的作用。一旦该扩建完成，运河所能通行的货船等级是当前标准的三倍，这就要求美国港口增加投资升级现有设施，或者限制其运营能力而仅接驳小型、轻便船舶。⁴⁰

对港口进行投资以接驳巴拿马级货轮并非问题的关键。港口疏浚成本一项由 3.45 亿美元(南加利福尼亚查尔斯顿港)到 170 亿元(纽约和新泽西港)不等。⁴¹这些估算还未包括新物流设备或大型集装箱吊车（卸载超大型船只）的成本。

巴尔的摩港是一个政府拥有和运营的港口，改造港口入海端口以接驳巴拿马级货船的成本预计超过 7 亿美元。⁴²与 I-95 项目及切萨皮克湾大桥项目改造等其他项目相比，该项投资数额巨大，州政府考虑用 PPP 模式。经过公开招标流程后，马里兰州政府与 Ports America（一家经验丰富的私营运营商），Highstar Capital（一家专注基础设施的大型私募公司）合作，在未来 50 年内对该港口进行改造和管理。

尽管在该协议有效期内，州政府不再独占拥有该港口的全部收益，但是他们获得了 1.4 亿美元的一次性付款，所有接驳新巴拿马级船舶的必要基础设施建设，年度费用，并与特许经营者分享利润。⁴³这些付款和收入将被用于改善交通运输设施，包括本州内所有的高速公路和桥梁。⁴⁴而且，特许经营者不仅仅承担该项目本身的建造风险，也承担因巴拿马运河扩建后预计港口吞吐量达不到预期需求的风险。

该入海端口项目是州政府利用 PPP 开发具有经济性的关键基础设施(且不需要完全由公共部门 职能实现)的最好例证。

IV. 政策制定者需要做什么？

PPPs 并不适合于所有情形。然而，对此模式感兴趣的公共部门机构需要实施一系列的规则、工具和机制，以确保整个过程以一种负责任的方式开展。通过对主要利益相关集团的访谈以及大量的背景调查，我们找到了有助 PPPs 项目成功的诸多因素。

1. 在州层面上创立强有力的法律框架

市场的繁荣来自于确定性，PPPs 亦如此。尽管在没有州立法参与的情况下，PPPs 项目的很多内容也可以实施，但是强有力的法律基础是合作关系取得成功的前提条件。⁴⁵ 公共部门仅能在其权限范围内签署协议。因此，私营部门需要确保，项目不会因政治法令或随意改变而搁浅。为此，PPP 授权立法需要解决下述几个关键问题：

首先，应授权州或地方政府机构与私营企业签署特许协议和合作协议，而无需立法机构进行再次审查。在项目选择时，应先实施有力的监管和评估工作，这些工作通常由公共部门的专门机构负责，并由指派的委员会进行指导。⁴⁶ 然而，若给予指派官员各种各样的否决权的话，特别是在采购过程的后期，无疑将极大的增加私营部门竞标者以及公共部门职能机构的成本。⁴⁷ 而且，因授权立法缺位而造成的政治不确定性将对竞标者信心造成影响，额外的风险将体现在未来契约协议中。

其次，授权立法应引入灵活性，允许州政府和地方政府机构在广泛的项目类型中采用公私合营模式，而不仅仅限于资产的某一个子类。如果狭义的措辞仅指单一行业，例如交通行业，那么公共部门便无法在其它种类资产项目中也使用此方式，这会排除在能源行业和水资源行业采用此方式。希望在宽带、社会和其它类型基础设施上采取进行采购的创新性地方政府或机构不应因法律基础或指引的缺位而被忽视。这种灵活性同样适用于新的绿地项目和现有褐地资产的再开发。

再次，立法必须解决基础性的 PPP 合同问题。法律要求接受最低成本竞标（这将损害物有所值理念）的规定必须修改，以便于公共部门采购机构将价格以外的因素考虑在内。立法层面上应允许公共资金与私营资金混合使用。

最后，PPP 立法必须考虑到现有法律结构可能对授权的负面影响。州政府或地方法律可能通过许多难以意料的方式影响 PPP 采购，包括设定费率要求、保险、收费授权、联邦贷款资格、欺诈行为法、劳资谈判协议、以及环保审查程序规定。对现有法律环境进行详细的审查，并通过立法程序解决这些问题，以确保 PPPs 不会在不适合的情形下适用，或者不会因法律语言的不一致性而引起不必要的延迟。

尽管有 33 个州已经制定了 PPP 授权立法，但是大部分仅涉及交通行业，甚至仅几个州会经常使用这种交易。⁴⁸ 虽然是这个领域的相对后来者，但是马里兰在 2013 年通过了一个非常全面的 PPP 立法。⁴⁹ 其立法解决了上述所有问题，并为那些有意启动 PPP 模式或想修订现有法律的州树立了典范。

2. 依据可量化的公共目标优选选择项目

PPP 的成功依赖于很多因素，但其中最重要的因素包括项目的潜在政策性目标，经济与财务因素。将这些因素进行量化处理是一门复杂的科学；然而，通过下列几个特有方式，可以对项目的优选提供明智的指引。

成功 PPP 采购和基础设施采购的主要驱动力在于根据经济常识（而非政治常识）对这些项目进行优选。这些常识可能来源不同，包括社会公平与社会包容性问题、环境保护问题、业务开发问题或者可量化或合理的公共部门目标。若一个项目在启动之前未能被深思熟虑，或仅仅出于政治考虑而启动该项目，那么我们很难符合上述这些原则。

美国地区多数著名的 PPP 失败项目案例均源于这种误导性规划或过于乐观的预测。例如，弗吉尼亚州 Pocahontas Parkway 特许项目本身并无旅客增加需求，或者 Richmond 地区货物运输需求，而仅基于不动产开发战略之考量。⁵⁰过度乐观的交通预测及对 Parkway 项目周边不切实际的项目开发预期，最终导致该项目于 2013 年走到违约边缘，迫使其中一个特许经营者减记了近 1.4 亿美元的权益。⁵¹

成功的项目必须要显示出公共部门与私营部门之间合作关系的真正价值。考虑到免税的市政债券市场中的低资金成本，PPP 项目的融资问题也需要仔细考虑。⁵²美国运输部以及诸如英国财政部的负责人均建议使用物有所值分析标准（也指公共部门参照系数）从计量经济学的角度对 PPP 项目的真正成本与收益进行评估。⁵³

私人顾问或精明的内部财务评审团队能够建立这些模型，并将许多不同情形纳入其中。更重要的是，物有所值分析的预测是根据项目的量化投入与产出进行。分析过程中，通常会考虑融资成本、需求预测、税收影响、社会收益、风险转移定价、环境外部性以及一系列其他因素。⁵⁴利用物有所值分析，政策制定者通过比较不同方案和采购模式的成本和风险，才能决定是否采用 PPP 做出明智的决定。

如上所述，PPP 通常并不是成本最低的采购方案，但是通过其他方面的成本节约为公众创造更大的价值。精心设计的 PPP 可以实现以下目标：快速交付，增加项目资产运营条件的确定性和可靠性，降低纳税人财务风险，增加长期内预算的确定性，更低的生命周期成本，以及使用创新材料或技术。⁵⁵

然而，需要记住的是，这些模式仅适用于那些可以通过现金计量的项目。对于那些无法货币化项目，例如更广泛的公平、环境、或者审美问题，则无法通过物有所值分析实现。但是，这并不意味着这些因素不需要引起足够的重视。在对任何 PPP 项目进行分析时，我们也应充分注意这些无法量化的因素，并利用严格的财务模型对这些因素进行分析。鉴于如此多的变量因素和 VFM 模型的内存局限性，政策制定者应将其这些研究作为 PPP 项目财务影响的大概指引，而不能作为一个交易的准确评估。

3. 选择政治上明智的项目

即便财务及法律部分均准备就绪了，如不能对政治环境有正确的了解，依然会导致成本增加，项目延迟交付，甚至导致精心设计的 PPP 项目最终搁浅。

尽管 PPPs 项目事实上并非私有化，因为公共部门仍将保留对项目资产的所有权，且对该项目资产具有一定的控制权，一些用户与利益相关者可能认为任何形式的合作关系会对他们的生活环境产生影响。在那些工会化的基础设施领域尤其如此，这些领域内的收费员、维护工人或其他员工可能会认为他们的工作受到来自直接与私营部门相关联的交易的威胁。

例如，加利福尼亚州政府专业工程师组织(PECG)提起大量诉讼反对旧金山城外 Presidio Parkway 改造的 PPP 交易。⁵⁶工会担心任何形式的合作关系均可能导致他们失业，减少他们的福利待遇，并增加州纳税人成本。工程师们还担心私人承包商将替代公共部门工程师，自己进行安全检查工作。⁵⁷最终，司法诉讼未能成功，工会的部分担忧最终并未发生。然而，这些误解极大的延迟了道路改造工程进展，并损害了与当地工会组织之间的脆弱关系。

这并不意味着 PECG 的上述担忧是毫无道理。美国政府问责办公室的一项研究表明，尽管将一些公共交通系统中的部分服务外包在短期内能节约成本，但是这些成本节约几乎总是以工资和利益减少为代价的。⁵⁸然而，这些问题完全可以在早期通过与工会积极沟通、提供利润保证以及其他劳动保障得以解决。⁵⁹例如，服务业雇员国际工会(SEIU)建议设立决策委员会，对那些存在大量社区利益相关方的投资项目进行监管，该委员会成员包括工人、州和地方政府及其它组织的代表。⁶⁰2006 年，高盛的工作人员证实：“在 P3 特许项目中，对市政雇员的未来进行考虑是非常重要的。在特许经营协议中可以约定，特许经营者在收费、维护和管理等工作中必须使用市政雇员。”⁶¹

尽管有些案例中在处理与工会间关系问题上失败的，但也有些是成功的案例。⁶²巴尔的摩港口码头项目便是一个特许经营者与工会间的成功谈判的著名案例，该项目中，港口工人都保留了工作，并按照协议约定获得了培训。⁶³通过这种方式，稳定的雇员安置方案和经历极大增加了该投资的价值。

提高收费或改变收费结构存在较大政治风险。高额税费或收费表现不佳社区正极力阻止 PPPs 项目，因为这些收入可能会被认为是“裙带资本主义的产物”或者是为基础设施进行支付的不恰当方式。⁶⁴这种转向在德克萨斯州表现得尤其明显，此州共和党近期改变了其长期支持的调整公路 PPPs 项目，而采取坚决地反对态度。⁶⁵弗吉尼亚州尽管在 PPPs 方面长足领先，但是在以收费为基础的伊丽莎白河流大桥的特许经营项目中面临严峻且始料未及的政治和法律挑战。⁶⁶

对任何政府机构而言，了解并克服上述这些风险是非常困难的，对于首次开展 PPP 项目的机构而言更是难上加难。因此，通常情况下，从简单的 PPP 项目开始在政治上会比较容易也更节省时间，然后再根据需要逐渐过渡到复杂的交易。停车场设施项目因拥有直接的收入来源，且公众已经习惯了其收费结构，所以可能是 PPPs 项目的早期介入点。可以将提供工作岗位、保证服务的连续性以及实现其他相关公共目标明确写入合同条款，以确保该项目能够符合广泛的社区利益。一旦公众部门具备了履行小交易的能力，他们往往会在更大的项目上获得支持。

4. 了解私营部门需求。

公共部门也需要了解如何选择那些对私营部门利益有吸引力的项目。希望改造那些高风险、负债累累或者老旧资产的政府官员可能将 PPPs 看作是刺激更多资本投资的一种具有吸引力的方式。然而，尽管这些问题重重的资产可能会吸引到一些私营部门，但是这些资产必须要有引人注目的收入来源或经济潜力才能吸引到真正的竞标者。

除资产本身状况之外，特定市场上可供选择的或者可行的 PPP 项目数量将成为私营部门参与公共基础设施项目的关键动力。本文采访到的私营部门建筑商和融资人称，项目的尽职调查费用本身便已经超过数百万美元，且耗费专门人员多月甚至多年的时间。受访的一个承包商称，曾有一个历时五年的开发方案流程，但最终一无所获。

对项目进行合理分析需要了解该项目特定工程设计和需求特性的具体信息，此外，还需要对各个市场的法律、政治及监管环境有较为透彻的了解。因此，私营部门通常不会对时隔几年才提出几个 PPP 的地区进行投资。在决定投资之前，私营部门需要了解当地是否值得投资，并需要有确定数量的项目储备，以证明其前期投资是正确的。⁶⁷

这种市场建设形式使弗吉尼亚方式取得成功。通过谨慎的 PPP 项目筛选流程，州政府精心制定了一份项目列表，私营部门可以据此长期性地开发此业务。⁶⁸广而言之，美国西海岸基础设施建设交易所(West Coast Infrastructure Exchange)正在通过识别和准备 PPP 采购资产，制定加利福尼亚州、俄亥俄州、华盛顿、不列颠哥伦比亚等地区的基础设施项目储备。⁶⁹在可预见的未来，私营部门会在这种类型的市场上投入时间和资源。

随着某一具体州内的 PPP 交易数量的增加，为吸引私营部门的注意力，项目标的金额必须足够大。根据以往的经验，私营部门通常对那些标的额在 1 亿美元的项目感兴趣，并愿意为此投入时间和资源。然而对一些简单项目而言，特别是那些停车场项目，此金额可降低至 5000 万美元。

鉴于这一高门槛，很多州和地方政府需要将更小的项目捆绑起来放到一个交易中。将更小规模的项目进行捆绑可提供私营部门所需要的交易规模，能有效降低私营部门尽职调查费用，使双方的交易成本降低，并可以在许多小项目之间有效分散风险。尽管这一想法非常有吸引力，但是很少有人尝试。主要是因为需要协调多个管辖机构。宾西法尼亚州是第一个在州内进行尝试的地区之一，将州内数百座桥梁放到一个可用性支付特许经营协议中。⁷⁰水资源项目捆绑交易案例可在加拿大首原住民社区中找到。⁷¹

5. 找到正确的收入来源

PPPs 并不是免费的午餐。和其他公共部门项目一样，它们的失败或成功取决于长期收益的获得。尽管 PPP 筹资与融资方案贯穿于采购的全部过程，但是州和当地政府必须提前做好成功支付机制的基础性工作。

直接将项目交付投票是普遍的做法且久经考验。投票方式过去曾对基础设施投资的资金筹集起着至关重要的作用，在有附文层面更是如此。投票者的积极性往往很高。根据运输中心(Center for Transportation Excellence)统计结果，2013 年 73%的事项投票通过，2012 年是 79%。⁷²这些投票箱激励措施可以通过多种途径用来增加收入，包括新的收费授权或用户使用费，这些均可成为特许

经营者的收入来源。另一方面，投票者有权批准销售或天然气税税率提高，这也适用于可用性支付 PPPs 项目。

大部分情况下，并不一定需要获得直接投票者的批准。立法机关、城市议会、委员会或其他授权机构有权决定增加税费、费率，或批准征收新的通行费，这能够产生收益，从而支持 PPP 的资本需求。尽管面临政治挑战，但是这些措施是产生成功的 PPP 项目所必须的持续性收益的最各简单方式。根据可预测的公式来提高费率（加拿大水资源公私合营项目中，里亚尔托所采用的方式）会缓解政治阻力，保持费率设定过程的透明度，也能保护消费者免受费率激增。⁷³

除了财务方面的吸引力之外，新技术也使基础设施运营商通过更准确的需求定价从现有资产中榨取新的效率。水资源与能源公司正利用智能计量技术进行动态定价，以反映系统负载量及时间因素。⁷⁴同样，HOT 行车道，例如沿弗吉尼亚州 495 高速公路设置的行车道，通过对现有公路上的专用且拥堵状况较轻的专用车道进行收费来管理需求并增加收入。⁷⁵PPPs 允许私营部门利用这些效率提升从现有资产中获得新的收入，这将激励他们进行改善，并与公共部门进行合作。

除创造新的收入之外，很多州和地方政府也在寻求其它方式从现有资产中获得增值。获取增值是基于基础设施改善将为该社区吸引到新的商业、客户和投资人。例如，税收增额融资方法(TIF)地区将获得基础设施项目周边不动产价值所带来的增值，以偿付项目债券。在丹佛，伊格尔通勤铁路 PPP 项目就采用的 TIF 模式，以支持此新运输走廊沿线的再开发，使得更多房屋靠近公共交通，潜在地增加了当地税基，并降低了该地区道路拥堵。⁷⁶

探索并确立新收入来源将确保项目获得基础性的资金支持，有助于项目取得成功。而且，这些方法是融资的基础，而融资是任何合作方式中风险分担的组成部分。

6. 制定清晰透明的流程

公共部门与私营部门均需要精心制定流程，从而对成功的 PPP 采购进行指导。这并不意味着一些州和当地政府没有执行一些特别的 PPP 交易。然而，程序化与标准化能够营造健康有序的 PPP 环境。

在很多案例中，州授权立法规定了机构进行 PPP 采购的一般程序，但是，真正的采购要求制定大量而全面的内部规则和流程。参阅图 3。。

图 3.典型的 DBFOM 采购

项目排行性和筛选	确定该项目的经济、财务与商业状况
政治和市场基础性测试	内部及与合作者一起对项目中私营部门与政治利益进行评估
正式公布项目	在讨论会上公开发布项目和/或将项目告知投资者
发布资格预审	发出正式邀请以缩小适格私营部门参与者的范围
选择适格竞标者	开展一致、透明、公平的初始筛选流程
发布询价函	要求预审合格的竞标者提供详细技术报价
确定入围名单	按照预先设定且透明的标准对这些方案进行排序

谈判与最终选择	与排序在前的竞标者谈判，并与获标一方签署最终契约
建设	对项目建设阶段工作进行监管，以确保符合合同相关条款
合同管理	在合同有效期内主动对私营部门合作者进行管理
终止与资产返还	确保所开发项目资产如约全部返还公共部门并确定下一步工作

引自：布鲁金斯分析与专家采访

制定 PPP 项目采购流程时需要一系列步骤，值得注意的是，即便是传统成本最低的竞标/建筑合同也要求同样的步骤。⁷⁷在此复杂程序中所发生的额外交易成本可以加到物有所值分析之中，以确保在与其他类型采购或竞争性招标进行对比时，这一点能引起重视。⁷⁸

制定有效流程也需要公共部门制定一个路线图，列明各种委员会以及适用于 PPP 的许可、批准和规定。这些内容可能包括超区域性的问题，例如规划问题，全国适用的政策(如环境相关规定)。围绕 PPP 开展工作的公共部门与私营部门利息相关者可能并不完全了解潜在风险的范围和广度，这也是为什么要在项目开展前要在整个路线图中列出所有流程。流程制作通常由专门的 PPP 机构、公共部门采购团队或者在外部独立顾问的帮助下进行。

除将这些可能的瓶颈问题一一找出之外，还可将理顺流程所需要的行政变化提示出来。普遍适用的实践包括快速的许可和标准化。

快速通道，简单而言，就是可以将项目提交至最高的监管机构，或者批准特定弃权，以加快项目许可与审批。尽管加快流程可能非常有吸引力，但是最好与良好政策框架配套使用，并在立法中得到体现以避免法律挑战和权力滥用。换言之，不能仅仅因为某个项目采用了 PPP 模式便可以加快审查。为可申请加快审查的项目设定清晰的标准或条件，对于公共部门和私立部门清楚了解流程而言是非常重要的。马里兰就有关于快速审查申请的成功案例，符合条件的项目会快速获得所有相关政府机构的审查，且可直接协调以使许可与批准流程简化。⁷⁹

表格标准化非常容易实施，且无需获得立法或政治授权。因为 PPPs 公私合营项目本身的财务准备工作非常复杂，即便是简单步骤，例如在平级公共机构之间及上下级政府之间保持通用的申请表格和一致的提交截止日期，也会显著加速采购过程。尽管并不是针对 PPPs 项目，Cuomo 州长的纽约工作小组负责在各个州级机构之间实施表格标准化。⁸⁰

本文所采访的很多公共部门和私营部门的负责人均注意到这种长期以来的无效率，原因就在于决策机构之间的拖延及需要向多个机构多次提交几乎重复的表格。考虑到一个项目涉及非常多的利益相关者，即便学习填写各机构的新表格引起很小的不便，或者不能协调批准流程，项目开发也会耗费更多时间并增加大量成本。加利福尼亚州通过把新绿色银行下面的几个现有融资项目进行整合与调整，以解决这一问题，将所有批准程序流程化。⁸¹

7. 成立一个经授权的团队

如果只是制定精心设计的采购流程，而没有专门团队去执行该流程，也是无用的。组建一个包含金融、法律、政策和沟通经验的团队对任何 PPP 项目的成功都是至关重要的。准备购买一定数量

PPP 项目或首次开展此类项目的公共部门机构通常会聘请外部顾问来提供这些服务。只要公共部门决策者仍控制着该流程，那么这是一种成功的策略。⁸²

然而，成立专门的 PPP 机构将提高公共部门执行这些交易的内部能力与技能。这些团队可以是某个部门的内部部门，例如运输部门，或者市长或州长办公室下属综合部门。这些类型 PPP 机构设置的例子很多，比如在州层面上弗吉尼亚州及在城市层面上洛杉矶和芝加哥。⁸³奥巴马政府也成立了建设美国运输投资中心，该中心为美国运输部下属的协调单位，旨在协助地方政府掌握像 PPP 这样的创新性金融工具。⁸⁴

尽管每个机构的任务不同，但是在采购过程中，PPP 机构承担以下五大功能：政策制定与协调、质量控制、技术支持、标准化、以及推广。（表 4）。⁸⁵

表 4.PPP 机构的核心功能

政策制定与协调	质量控制	技术支持
● 拟定项目指引 ● 制定申请流程 ● 在机构之间及各级政府之间进行协调	● 进行项目审查 ● 监督财政预算的影响 ● 确定符合现有政策	● 在采购过程中提供指引 ● 进行物有所值分析 ● 对风险转移提供建议 ● 协助谈判
标准化与宣传		推广
● 制定通用合同条款与表格 ● 提供最佳实践与模板文件 ● 将相关文件在机构和地方政府的合作伙伴之间进行推广		● 告知私营部门哪些 PPP 项目可参与 ● 向感兴趣的私营部门利益相关者提供指引 ● 整合与更新项目列表

引自：伊斯特瑞特与普恩特斯，2011

通过引入这一专业内部机构，州政府与地方政府能够制定正式与非正式流程，以确保交易的顺利进行。这些机构的金融领域专业知识尤为重要，因为降低了聘用外部顾问必要性从而降低交易成本，此外，还能为主要私营部门合作者提供更大的市场确定性。⁸⁶

在流程和团队准备就绪后，最后需考虑开展的工作是制定一个清晰的时间表，并划清权力界限。简单来说，私营部门需要公共部门的合作者简单的回答行还是不行。PPPs 项目并不是仅仅让私营部门像传统低价投标建设合同中那样承担材料采购及劳动力成本。私营部门必须将大量的资源投入在项目的设计、融资、运营等各个方面。长期拖延或模糊决策将导致竞标单位实际与机会成本增加，这将导致质量下降、缺少最优报价和市场兴趣降低。

8. 积极与利益相关者沟通

PPPs 项目本身在技术和融资方面非常复杂。不幸的是，这一复杂性问题将导致理解错误、管理混乱与规划粗糙。尽管在完全跟踪 PPP 项目之前有必要准备好充足的融资方案并开展首次市场评估，但是沟通策略是任何交易的必要组成部分。关键利益相关者与大部分公众需要更多切实机会去了

解、审查和影响交易。要创造这些机会需要采取以下三个重要步骤：确保透明性，实施有目标的沟通策略及找到项目代言人。

公共部门与私营部门之间的任何关系均可能产生腐败或内部交易问题。然而，制定一个透明的采购流程并积极实施该流程不仅能打消公众对任何“黑箱操作”的怀疑，同时也给公共部门官员施加压力，避免其超近路或在材料不完整情况下开展下一步工作。尽管在初始项目筛选过程中开展公众对话与详细审查为时尚早，但是应尽快提供 PPP 采购的完整文件和清晰描述。

实现透明比较简单。应将所有相关文件存放至一般公众很容易便能下载的数据库中。这些文件应包括财务分析、商业状况、环境审查文件，以及与该采购相关的任何其他补充文件。许多州和地方政府均在所谓的“阳光法”中提出上述要求，但是提前且主动地披露不仅能帮助公共部门对该项目展开更进一步的审查，也能提供机会进行修改甚至在有必要的情况下取消该项目。就此点，弗吉尼亚州的 OTP3 是这方面的典范，拥有一个可以找到所有文件的强大网站，并可以对每个项目进行追踪。

除了将这些文件放在网上，向项目所在社区或者受该项目影响的社区介绍项目也是非常重要的。我们必须尽早知道并与那些关键利益相关者，确保他们能够大致了解该项目内容，获得改进或否决交易的反馈信息。因此，我们即需要与那些对任何基础设施有监管责任的委员会进行沟通，又需要与当地社区成员进行沟通。

在利益相关者生活或工作的地方与之见面交谈是很重要的，而不能期望仅在公开座谈会上与他们进行沟通。到社区中去，并在教堂、工会大厅、学校、商会以及其他当地集会上介绍项目，将确保各方的意见均能被听取，并使这些利益相关者通过自己的方式参与到该项目建设中。例如，北加利福尼亚夏洛特便举办了一场为期两天的峰会，讨论了通过 PPP 方式进行融资以扩建其轻轨系统，峰会邀请了很多当地和全国范围内的利益相关者，来讨论此种方式的利弊。⁸⁷这些举措的目的不仅仅是为了“推销”交易，而是使得利益相关者共同参与，从而设计出更好的项目方案。

不采取这些透明和沟通措施的后果很严重。芝加哥停车计时 PPP 项目便是很好的一个案例，该项目中利益相关者和公众被完全排除在项目流程之外。这一为期 75 年的 PPP 项目涉及城市内 36000 个停车计时表，但没有征求公众的意见，项目筛选流程与监管流程均不透明。⁸⁸再加上在突然提高停车费收费时，与民众的沟通更是寥寥，因此芝加哥的该项目遭到了强烈的反对，因该项目整体处理不当，形成了公众对整个 PPP 模式的印象。⁸⁹

最后，PPP 项目需要一个代言人。该代言人可能由市长、州长、立法者、或其他知名的公民担任，他们能够为项目进行代言，此举为任何沟通策略的组成部分。这一举措将极大提升项目可信度，并为参与该交易项目的具体工作的众多技术人员提供支持。然而，一个重量级的发言人并不能替代项目的法律或金融基础，这一点被如宾夕法尼亚州州长 Ed Rendell 失败的 Turnpike PPP 项目的招标所证明。尽管该州州长强力支持该项目，但是项目本身与州法律冲突，缺少 PPP 授权立法，最终经济分析不足，从而最终导致 128 亿美元的项目不可行。对该交易的分析显示，尽管普遍对该项目经济影响持乐观评估态度，本州居民与劳工利益对交易的长期影响仍不明朗。⁹⁰

9. 对合作关系进行监督并从中学习经验

在采购过程中和建设工作完成时可能对 PPP 给予过多关注。然而，这些契约协议的期限通常超过几十年，且要求公共部门、私营部门和大部分社区的公开而持续的参与。为确保 PPP 的长期成功，公共部门应该制定一个专人的监督机制，设计出一套公众参与的长效策略，愿意适应项目变化，并在项目开发过程中主动从过错中吸取经验。

PPP 项目中的大部分监督程序均在合同中明确约定。与状况报告、良好维修状态定义、任何问题补救相关的正式程序通常是谈判阶段最受关注的部分之一。尽管在合同中对这些程序均给予明确规定，但是公共部门仍需要安排足够多的专门工作人员和资源以确保私营部门履行这些合同义务。例如，长湾法院项目便任命一位独立专家对建筑状况进行监督，并向社区提供现场反馈意见的机会，体现在不合规时的罚款或建议对设施进行改进。⁹¹

除了这些合同义务之外，公共部门应与特许经营者保持公开而真诚的沟通渠道。这种不太正式的互动可以通过定期会议或 check-in call 进行，这样合作伙伴就能够在潜在的问题或挑战变成双方分歧甚至法律纠纷前发现它们。

畅通的沟通渠道并不仅仅局限于在公共部门和特许经营者之间。让公众知晓该资产给社区带来的价值或该项目所面临的挑战，这对于维持健康的 PPP 项目是非常必要的。畅通的沟通渠道将确保公众知晓该有限资源是如何花费的。持续性的社区大会，可普遍获得的财务报告，有时甚至可以设立帮助热线，以保障公众的知情权。弗吉尼亚州的 OTP3 经常更新其网站，为社区的反馈提供持续性的机会，与特许经营者进行定期电话沟通，并指派专人负责沟通工作。⁹²

尽管 PPPs 好像是一种不产生收益的协议，但事实上，这是一种持续性的合作伙伴关系，并能够且应该根据实际情况进行调整变化。在 20 年，30 年或者甚至 99 年的合同中，会大量的变化。随着人口迁徙、新技术的产生、新兴经济趋势、气候变化以及一系列其他因素会改变支持基础设施 PPP 项目的假设。虽然可以通过与特许经营者和广泛的社区进行持续性的对话发现这些问题，但是公共部门和私营部门不得不寻找新的方式，以使其 PPP 策略能服务于新的现实。紧紧围绕合同细节来调整服务，以及定期对协议内容进行重新评估，这两种方式将确保公共部门与私营部门能够对现实变化做出响应。

V. 结语

基础设施 PPPs 模式是一种在技术、经济、政治及合约方面具有挑战性的安排。尽管存在上述挑战，但是其逐渐成为国会听证会、政府讨论会以及地方会议上的热门话题，并在全球范围的会议和研讨会上也常常出现它的身影。对这种复杂采购模式的热忱反映了日益增长的基础设施投资需求、对新投资新方式的渴盼及过度乐观的问题。尤其在那些税收不利且政治环境恶劣情况下，PPPs 仅是有形基础设施问题的理论上的解决方案。

但是 PPPs 并非是对政府直接投资基础设施的替代，事实上，其高度依赖于公共收益和有运营的专业知识。从 PPP 项目中获得真正公共收益的机会在于这些协议所能提供的创新、风险分担以及对纳税人的价值。若 PPPs 方案精心设计，那么就能即刻实现更好的通行、经济机会的获得、更高效的能源输送、世界级公共建筑、更加灵活的水资源系统及很多其他益处。

这些效益是很难实现的，这些项目中仅有很少的一部分才可能在规模、收入及政治支持方面符合 PPP 要求。营造更可靠、高效和持续的 PPP 环境，需要具有很强能力的公共部门官员的努力，也需要对紧缺的公共资源进行战略性利用。但是，只要花时间制定这些流程，就能引导私有资本创造更大的公共利益。

尾注：

¹苏珊·伦德等人，《游戏改变者：美国国民经济增长与复兴的五大机遇》。（麦肯锡全球研究院，2013 年）

²标准与贫困，《2014 年美国国家债务回顾：发行新债不景气》，2014。

³那些实质为私营的基础设施建设部门在很大程度上应被排除在该项分析之外。我们承认，存在一些部门，例如货运铁路、通讯与清洁能源部门里，公共部门仍然起着积极管理者的作用。

⁴英国财政部，《公私合作的新途径》（2012）。

⁵案例寻找：联邦公路管理局，“P3 定义”（美国运输部，2014）。

⁶近期一份国会报告正确指出，公共部门代理机构很少自行设计并建设项目。如此看来，即便传统的收购项目也显示至少一种公私合作。见：运输与基础设施建设委员会，《公私合作：特别委员会关于公私合作的发现与建议》。（美国众议院，第 113 届国会，2014 年 9 月）

⁷联邦公路局，《公私合作中的付款机制》，（美国运输部，2012a）。

⁸由于每个交易均唯一性，某些通用的风险转移责任模式可能会相反。许可、需求与运营风险通常由公共部门承担，但前提是公共部门能很好的控制这些问题，或者对这些事务的处理进行定价。

⁹与公私合作相关的保险问题明显困难重重，因为特许权获得者不会和职权政府机构享有一样的保护性和免责机制。如需了解更多信息，请见第 7 章，大卫·哈特姆与帕特丽夏·盖理，《公私合作：顾问工程师的机遇与风险》，美国顾问工程师理事会（2013）。

¹⁰沟通风险是一个相关一方风险。例如，与公众之间沟通的速度过慢可能导致该公私合作交易行为最终被迫停止，这一风险可能由公共部门承担，也可能由私营部门承担。然而，从任何法律或经济意义上讲，这一风险并不必然被归类为可转移的实际风险。

¹¹达米安·麦克奈尔，《不可抗力条款-回顾》（华盛顿，欧华律师事务所，2012）。

¹²帕特里克·撒伯尔与罗伯特·普恩特斯，《印第安纳收费公路案：为何很划算的交易不再划算？》（福布斯，2014 年 10 月 3 日）。

¹³弗吉尼亚州运输部，《关于弗吉尼亚州 495 段快车道项目综合协议的修改与重述》（2007）

¹⁴债券购买者，《2013 年统计：年度复查》（2013 年纽约）

¹⁵证券业和金融市场协会，《美国债券市场发行与欠款》（纽约，2014）

¹⁶“累积债务”通常指当前领取退休金的人员实际获得的资金远比当时投入的资金要多。见：美国证券交易委员会，《市政债券：了解债券风险》（2012）；詹妮资本市场，《市政债券发行迷雾重重》（费城，2014）；以及威廉·D·艾格斯与蒂芬尼·达维《填补美国基础设施建设的缺口：公私合作的作用》（华盛顿，德勤会计师事务所，2011）

¹⁷菲尔·威尔顿，《古德里奇公司，帮助里亚尔托地下水净化高氯酸盐》（洛杉矶时报，2013 年 3 月 26 日）

¹⁸公私合作国家委员会，《双城记：里亚尔托与艾伦镇水/废水系统交易》（2014）。

¹⁹运输与基础设施建设委员会，《水资源供应与处理的公私合作概述》（第 113 届国会，美国众议院，2014 年 3 月）

²⁰如上。

²¹如上。

²²雷切尔·莱恩与贾斯丁·多姆，《KKR 高曼违反美国水资源设施交易：商品》（彭博资讯，2013 年 5 月 9 日）

²³兰德尔·延森《加利福尼亚州南部城市自来水与污水系统加入公私合作》（债券购买者，2012 年 12 月 6 日）

²⁴尤里克，《尤里克宣布首次投资基础设施建设项目》，（2012）。可在下述网址看到：

<http://www.ullico.com/news-item/ullico-announces-first-infrastructure>.

²⁵黛博拉·罗伯森，《里亚尔托城市特许协议：成功公私合作案例研究》（发布在大洛杉矶地区水资源概述，2013 年 10 月 17 日）。可在下述网址看到：<http://www.westbasin.org/files/glaws/la-water-summit-rialto-panel-2.pdf>.

²⁶兰德尔·延森《加利福尼亚州南部城市自来水与污水系统加入公私合作》（债券购买者，2012 年 12 月 6 日）

²⁷ 众议院运输委员会，2014 年 3 月

²⁸ 联邦高速公路管理局，《美国运输业公私合作案例研究》（美国运输部，2007）与芬兰路政企业，《基础设施建设创新项目交付方式：国际展望》（2002）。

²⁹ 同上

³⁰ 因瑞克斯，《最拥堵街道》（2013），可在网页阅读该文章：

<http://www.inrix.com/scorecard/uscorridors.asp>.

³¹ 托马斯·延宁等人，《在首都环城快道上开车现如今不再那么拥堵》（美国运输部，联邦高速公路管理局，2014）

³² 福陆丹尼尔，《首都环形快速线路：弗吉尼亚州公私运输法案详细提案》（2003）。

³³ 联邦高速公路管理局《项目概述：I-495 资本环城快速（美国运输部门 2008）；拉里·克劳依，弗吉尼亚州 495 个快速线路（向区域性运输联盟做出的陈述）；艾瑞克·杰夫，《为何改修线路努力获得更多好处》（亚特兰蒂斯城市，2013 年 6 月 24 日）

³⁴ 国会预算办公室，《采用公私合作来执行高速公路项目》（2012）。

³⁵ 格蒂·邓金与提姆·瓦里拉，《公私合作项目的交易成本：先看下证据》

³⁶ 丹尼斯·奇摩尔曼，《税收话题：免税债券》（城市研究院与布鲁金斯研究所税收政策中心 2005），可在网上阅读该文章：<http://www.taxpolicycenter.org/taxtopics/encyclopedia/Tax-exempt-bonds.cfm>.

³⁷ 加利福尼亚州法院行政办公室，《法庭管理员乔治·杜克迈吉恩：对项目开发协议、收购流程与设计和建造期间运营状况的评估》（2012）

³⁸ 同上

³⁹ 同上

⁴⁰ 艾迪·托姆尔与约瑟夫·凯恩，《巴拿马运河扩展与全球贸易地图展望》（布鲁金斯研究院，2013）

⁴¹ 马里兰运输部门，《马里兰运输部门公私合作案例研究》（2012 上半年）

⁴² 美国陆军工程兵部队，《国家海港清淤需求研究—因海运业变化联邦载重吃水水运工程项目成本的分担》（2000）。

⁴³ 马里兰运输部港口管理局，《马里兰港口管理局-美国港口公司-切萨皮克公私合作概要》（2012 下半年）

⁴⁴ 马里兰运输部（2012 年上半年）

⁴⁵ 杰米·拉尔等人，《运输业公私合作：立法者的工具包》（国家立法大会，2010 年），可在网上阅读该文章：<http://www.ncsl.org/documents/transportation/PPPTOOLKIT.pdf>

⁴⁶ 伊米莉亚·艾斯特瑞特与罗伯特·普恩特斯，《公私合作关系的发展：公私合作单位在美国以及国际上的经验》（布鲁金斯研究院，2011 年）

⁴⁷ 拉米等人（2010）。

⁴⁸ 艾诺运输中心，《合作融资：通过公私合作改善交通运输行业基础设施建设项目》（华盛顿，2014）。

⁴⁹ 马里兰立法大会，《内部汇款 560：关于公私合作相关立法》（2013）。

⁵⁰ 彼特·乔鲁斯卡，《澳大利亚人可以扔掉波卡洪塔斯公园道路》（培根的反叛，2012 年 8 月 10 日）。

⁵¹ 迈克尔·马特兹，《新运营商将接管波卡洪塔斯公园 895 号收费公路项目》，（里奇蒙时报，2014 年 6 月 17 日）

⁵² 债券购买者，2013。

⁵³ 联邦高速公路管理局，《公私合作项目物有所值分析：首要任务》，（美国运输部，2012 年下半年）；与英国财政部，《物有所值评估指引》（2006）

⁵⁴ 联邦高速公路管理局，2012 年下半年。

⁵⁵ 威廉·D·艾格斯与蒂芬尼·达维《填补美国基础设施建设的缺口：公私合作的作用》（华盛顿，德勤会计师事务所，2011）

⁵⁶ 罗伯特·卡尔森，《加利福尼亚法官驳回了工程师工会对公私合作项目的诉讼请求》（加利福尼亚州工程新闻纪录，2011 年 2 月 23 日）。

⁵⁷ 艾安西·珍妮·杜根，《加利福尼亚州，道路修复引发的不安》（华尔街日报，2010 年 12 月 1 日）。

⁵⁸ 其他担忧或安全水平降低、服务质量下降，以及其他潜在成本。政府问责办公室，《公共交通部门：交通部门将服务外包》GAO-13-782 (2013)。

- ⁵⁹ 比尔·巴纳特,《基础设施建设合作项目:牵扯的劳动力问题》(华盛顿:美国进步中心,2013)
- ⁶⁰ 服务业雇员国际工会,《公私合作项目中如何保护雇员利益:公共部门工会经验与模式》(华盛顿,2007)。
- ⁶¹ 马克·弗洛莱恩,《了解当代公私合作开发高速公路项目:未来基础设施建设何处融资?》,运输与基础设施建设委员会证词。(美国众议院,第109届国会,2006年5月24日)。
- ⁶² 服务业雇员国际工会,2007。
- ⁶³ 罗恩·凯西,《我们的时代来了》(巴尔的摩杂志,2012年8月)
- ⁶⁴ 特瑞·哈勒,《狂征暴敛会让民众方案,要理性收费》(圣安东尼奥市新闻快递,2014年8月27日)。
- ⁶⁵ 哈曼·巴斯贾,《随着佩里下台,德克萨斯州 GOP 不再包含高速公路收费收入》(德克萨斯州论坛报,2014年7月4日)
- ⁶⁶ 迪恩·霍夫美亚,《弗吉尼亚州高等法院就收费标准诉讼的最终裁决》(里奇蒙时报,2013年7月22日)
- ⁶⁷ CH2MHill,《美国西海岸基础设施项目交易所最终报告》(2012)。
- ⁶⁸ 潜在公私合作项目列表可在网上查阅: <http://www.vappta.org/projects.asp>
- ⁶⁹ 美国西海岸基础设施项目交易所,《设立美国西海岸基础设施项目交易所框架》(2012年11月24日),可在网上阅读: http://westcoastx.com/assets/documents/WCX_framework-agreement.pdf。
- ⁷⁰ 宾西法尼亚州运输部,《宾西法尼亚州运输部政策与公私合作》(2014),可在网上阅读本文: <http://www.dot.state.pa.us/Internet/P3info.nsf/P3Home>。
- ⁷¹ 加拿大公私合作项目,《公私合作水资源/废水资源部门研究》,(渥太华,2013),可在网上阅读本文: <http://www.p3canada.ca/en/about-p3s/p3-resource-library/>
- ⁷² 运输中心统计,《运输部门投票机制》(华盛顿,2014),可在网上阅读本文: <http://www.cfte.org/elections/past>。
- ⁷³ 政府研究院,《当地政府水资源管理模式转变》(华盛顿,2013)
- ⁷⁴ 航空调查,《智能水资源网络与智能水表,沟通基础结构,网络监测,自动化技术,数据管理与分析:市场分析与预测》(2013),与爱迪生电力研究所,《智能测量及智能测量系统:测量行业展望》。(2011)。
- ⁷⁵ 尼尔·斯普莱与乔治·琼斯
- ⁷⁶ 里克·克拉克,《伊格尔公私合作项目更新》,(丹佛地区运输区域,2014),与联邦运输管理局,《伊格尔通勤铁路丹佛,科罗拉多最终设计》(美国交通运输部门,2010)
- ⁷⁷ 见纽约州设计/建造竞标参考,例如:纽约州采购项目:竞标 101 号。(2014),可在网页阅读该文章: <http://nyspro.oqs.ny.gov/content/bidding-101-0>。
- ⁷⁸ 联邦高速公路管理局,《物有所值:实践状态》(美国运输部,2011年)
- ⁷⁹ 《关于快速审查》(2014),可在网上阅读该文章: <http://easy.maryland.gov/fasttrack/>
- ⁸⁰ 玛格丽特·托宾,专题讨论会:《对各州而言,真的到了:基础设施投资新纪元》(布鲁金斯研究院,2013)。
- ⁸¹ 加利福尼亚州财政部,《加利福尼亚绿色银行》(2014),可在网页阅读该文章: <http://www.treasurer.ca.gov/greenbank/>。
- ⁸² 欧洲公私合作专家中心,《公私合作项目准备和开发过程中专家顾问的作用和使用》(2014),可在网页阅读该文章: http://www.eib.org/epec/resources/publications/role_and_use_of_advisers_en.pdf。
- ⁸³ 运输部弗吉尼亚州办公室公私合作关系,《机关简介》(2014)。可在网页阅读该文章: http://www.vappta.org/about_the_office.asp; 洛杉矶大都市,《关于大都市运输项目的公私合作方案》(2014)。可在网页阅读该文章: http://www.metro.net/projects/public_private_partnerships; 与芝加哥基础设施建设信托项目,《它是如何运作的》(2014)。可在网页阅读该文章: <http://shapechicago.org>。
- ⁸⁴ 白宫,《情况说明书:建设 21 世纪基础设施项目:建设美国投资刺激措施将增强公共部门与私营部门协作》(2014)。
- ⁸⁵ 伊斯特瑞特与普恩特斯,2011

⁸⁶ 经济合作与开发组织，《专业公私合作单位概述》。（2010）。可在网页阅读该文章：http://www.oecd-ilibrary.org/governance/dedicated-public-private-partnership-units/an-overview-of-dedicated-public-private-partnership-units_9789264064843-3-en

⁸⁷ 夏洛特商会，《东海岸公私合作峰会》（2014），可在网页上阅读该文：<http://charlottechamber.com/summits/east-coast-p3-infrastructure-conference-2014>.

⁸⁸ 监察总局，《租用城市停车计时器的分析报告》（芝加哥，2009）。可在网页阅读该文：<http://chicagoinspectorgeneral.org/wp-content/uploads/2011/03/Parking-Meter-Report.pdf>。

⁸⁹ 大卫·斯查弗尔，《芝加哥私有停车计时器影响到机场租赁项目》，（国家公众广播，2013）

⁹⁰ 斯蒂芬·菲尔，《为何宾西法尼亚州收费高速公路项目失败》，（费城：慈善信托，2009）。可在网页阅读该文：<http://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/reports/2009/03/24/study-why-the-pennsylvania-turnpike-plan-failed>.

⁹¹ 加利福尼亚州法院行政办公室，《项目协议开发评估，收购流程以及设计建造阶段的履行》（2012）。

⁹² 运输部弗吉尼亚州公私合作项目办公室，《PPTA 项目加大信息披露力度》（2014）。可在网页阅读该文：http://www.vappta.org/ppta_outreach_information.asp.

结尾部分：

鸣谢

本文获得了公共部门与私营部门很多人的无私支持与专业帮助，我们特此感谢：

Sandy Appgar, Appgar and Company

James Ballingall, UK Treasury

Phineas Baxandall, U.S. Public Interest Research Group

Sam Beydoun, Virginia Office of Transportation Public Private Partnerships

David Bloomgarden, Inter-American Development Bank

Mary Jane Breinholt, Eno Center for Transportation

Dan Carol, Oregon Office of the Governor

Michael Cheroutes, Colorado High Performance Transportation Enterprise

Donald Cohen, In the Public Interest

Peter Denton, Mayer Brown

Matt Diserio, Water Asset Management

Jane Garvey, Meridiam Infrastructure

Travers Garvin, Kohlberg Kravis Roberts & Co.

Jonathan Gifford, George Mason University

DJ Gribbin, Macquarie Capital Advisors

Chris Guthkelch, Skanska Infrastructure

Chris Hamel, Royal Bank of Canada Capital Markets

David Hatem, Donovan Hatem

Janet Kavinoky, U.S. Chamber of Commerce

Tony Kinn, Booz Allen Hamilton

Deborah Nisson, Ullico Investment Advisors Inc.

Jeffrey Pavlak, AFL-CIO Transportation Trades Department

Joe Pavona, Michigan Office for Public-Private Partnerships

Simon Reuterswaerd, Skanska Infrastructure

Chris Taylor, West Coast Infrastructure Exchange

Chris Thomas, CH2M HILL

Margaret Tobin, New York Works Task Force

上述所列个人或其所所在单位并不一定认可本文观点或建议，这些仅是本文作者观点。Kohlberg Kravis Roberts & Co.公司与加拿大皇家银行向大都市政策项目的基础设施计划提供了资金支持。

布鲁金斯研究院的大都市政策项目感谢所有大都市基础设施计划的资助者，包括，萨达纳基金会，福特基金会，美国国际集团公司，美国通用集团基金会和日立公司。

我们真诚感谢我们布鲁金斯研究院的同事Adie Tomer, Joseph Kane, and Jeff Gutman as well as Aaminah Qadir, Ali Abbas, and Priyanka Sunder为本文的研究与撰写提供的大力帮助，并感谢大卫·杰克逊在本文编辑方面的帮助，以及瑟斯·保尔在本文设计和排版方面的帮助。

最后，我们衷心感谢大都市领导委员会，这是一个由个人、公司和慈善投资人组成的网络，向我们提供的资金支持，还有更重要知识与策略方面的合作。

布鲁金斯研究院是一家非营利私营组织，旨在进行高品质独立研究，并基于此，为政策制定者和公众提供创新、实用的建议。任何布鲁金斯研究结论及建议均为作者个人观点，并不代表研究院，其管理机构或其他学者的观点。布鲁金斯认为，其所提供的价值体现在对质量、独立性和影响力的追求。资助者们所支持的活动也反映出此精神。

联系信息如下：

罗伯特·普恩特斯
主任，大都市基础设施计划，高级研究员
rpuentes@brookings.edu
[@rpuentes](#)

李治国
合伙人，大成律师事务所
Zhiguo.li@dachenglaw.com

一般联系信息

布鲁金斯研究院大都市政策项目办公室
202.797.6139
www.brookings.edu/metro
华盛顿，马萨诸塞西北大道1775号
邮编 20036-2188
电话202.797.6139
传真 **202.797.2965**

中文咨询，请联系：

李治国
+86 1381 069 7565
<http://www.dachenglaw.com/cn/professionals/zhiguo.li.html?lang=cn>
北京市朝阳区东大桥路9号侨福芳草地D座7层
电话：+86 1381 069 7565
传真：**+8610 58137788**

链接文章：

- 万事俱备之外：美国基础设施建设工程的范围与影响

- 运输线路图：美国货物贸易的高度集中化性质
- 大城市到大城市，美国大都市之间全球与国内货物贸易
- 大都市货运：全球货物贸易带动大都市经济
- 智能城市更加智能
- 新联盟：美国铁路将恪守其向旅客做出的承诺
- 全球通道：美国大都市之间的国际航空
- 延迟预计：美国航空旅游业趋势分析
- 基础设施建设项目相关银行业：增强州运输业资金周转能力
- 转战公私合作：美国地区及国际公私合作单位经验
- 错过的机遇：美国大都市运输与工作机会
- 获得价值：通过土地价值评估为运输业提供资金支持

关于布鲁金斯研究院大都市政策项目

成立于 1996 年，旨在就城市地区及大都市地区（包括卫星城市、郊区和乡村地区）的健康改善和繁荣，向决策者提供先进的研究成果与政策理念。如需更多信息，请访问：

www.brookings.edu/metro.

关于大都市基础设施计划

大都市基础设施计划启动于 2008 年，旨在进行实时、独立的分析工作，组织关键问题辩论，提供政策建议，从而帮助美国 and 国外的领导人应对主要基础设施的挑战。本文以及与基础设施相关的其他发表文章、演讲、介绍和评论可在下述网址获得：www.brookings.edu/about/programs/metro/infrastructure-initiative

布鲁金斯真诚感谢北京大成律师事务所李治国律师在此文章翻译过程中提供的协助。北京大成律师事务所成立于 1992 年，是中国成立最早、规模最大的合伙制律师事务所之一。大成总部设于北京，在全球拥有 4000 余名律师及专业人士，在境内外拥有 49 家分支机构及代表处，并获得无数殊荣。大成是一家全面型的律师事务所，其业务范围包涵了所有法律领域。李治国律师执业领域包括项目融资，PPP，建筑工程、并购和反垄断。2015 年日，大成与全球第七大律所 Dentons 强强联合，正式签署合并协议。合并后的新律所将成为世界最大律师事务所。